Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 12. novembra 2019 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Osoby žiadajúce o medzinárodnú ochranu – Smernica 2013/33/EÚ – Článok 20 ods. 4 a 5 – Závažné porušenie vnútorného poriadku pobytového centra alebo obzvlášť násilné správanie – Rozsah práva členských štátov stanoviť uplatniteľné sankcie – Maloletá osoba bez sprievodu – Obmedzenie alebo odňatie materiálnych podmienok prijímania“

Vo veci C-233/18,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Arbeidshof te Brussel (Pracovný súd Brusel, Belgicko) z 22. marca 2018 a doručený Súdnemu dvoru 29. marca 2018, ktorý súvisí s konaním:

Zubair Haqbin

proti

Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers,

Súdny dvor (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredsedníčka R. Silva de Lapuerta, predsedovia komôr J.-C. Bonichot, M. Vilaras (spravodajca), M. Safjan a S. Rodin, sudcovia L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe a C. Lycourgos,

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: M.-A. Gaudissart, zástupca tajomníka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 11. marca 2019,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– Z. Haqbin, v zastúpení: B. Dhont a K. Verstrepen, advocaten,

– belgická vláda, v zastúpení: C. van Lul, C. Pochet a P. Cottin, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci S. Ishaque a A. Detnieux, advocaten,

– maďarská vláda, v zastúpení: M. Z. Fehér, G. Koós a M. M. Tátrai, splnomocnení zástupcovia,

– holandská vláda, v zastúpení: M. K. Bulterman a P. Huurnink, splnomocnené zástupkyne,

* Jazyk konania: holandčina.

– vláda Spojeného kráľovstva, v zastúpení: R. Fadoju, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci D. Blundell, barrister,

– Európska komisia, v zastúpení: M. Condou-Durande a G. Wils, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 6. júna 2019,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 20 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 96).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu, ktorého účastníkmi sú pán Zubair Haqbin na jednej strane a Federaair Agentschap voor de opvanschap voor de opvanschap van asielzoekers (Federálna agentúra pre prijímanie žiadateľov o azyl, Belgicko, ďalej len „Fedasil“) na druhej strane vo veci návrhu na náhradu škody, ktorý podal pán Haqbin voči agentúre Fedasil v nadväznosti na dve rozhodnutia tejto agentúry, ktorými bol dočasne vylúčený z využívania materiálnych podmienok prijímania.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2013/33

3 V súlade so svojím článkom 32 smernica 2013/33, pokiaľ ide o členské štáty viazané touto smernicou, zrušila a nahradila smernicu Rady 2003/9/ES z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl (Ú. v. EÚ L 31, 2003, s. 18; Mim. vyd. 19/006, s. 101).

4 Odôvodnenia 7, 25 a 35 smernice 2013/33 znejú:

„(7) Vzhľadom na výsledky uskutočneného hodnotenia implementácie nástrojov prvej etapy je v tejto fáze vhodné potvrdiť zásady, o ktoré sa opiera smernica 2003/9/ES, s cieľom zabezpečiť lepšie podmienky prijímania žiadateľov o medzinárodnú ochranu (ďalej len ‚žiadatelia‘).

…

(25) Malo by sa zamedziť možnému zneužívaniu systému prijímania určením okolností, za ktorých možno žiadateľom obmedziť alebo odňať materiálne podmienky prijímania, pričom by sa zároveň mala zabezpečiť dôstojná životná úroveň všetkých žiadateľov.

…

(35) Táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady, ktoré uznáva najmä Charta základných práv Európskej únie. Táto smernica sa najmä snaží zabezpečiť úplné rešpektovanie ľudskej dôstojnosti a podporovať uplatňovanie článkov 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 a 47 [Charty základných práv] a má sa zodpovedajúcim spôsobom vykonávať.“

5 Podľa článku 1 je cieľom smernice 2013/33 stanoviť normy pre prijímanie žiadateľov v členských štátoch.

6 Článok 2 uvedenej smernice, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, uvádza:

„Na účely tejto smernice:

…

d) ‚maloletá osoba‘ je osoba mladšia ako 18 rokov, ktorá je štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti;

e) ‚maloletá osoba bez sprievodu‘ je maloletá osoba, ktorá prichádza na územie členských štátov bez sprievodu dospelej osoby, ktorá je za ňu zodpovedná, či už podľa práva alebo praxe príslušného členského štátu, pokiaľ sa skutočne nenachádza v opatere takejto osoby; patrí sem aj maloletá osoba, ktorá je ponechaná bez sprievodu potom, ako vstúpila na územie členských štátov;

f) ‚podmienky prijímania‘ sú celý súbor opatrení, ktoré členské štáty poskytnú žiadateľom v súlade s touto smernicou;

g) ‚materiálne podmienky prijímania‘ sú podmienky prijímania, ktoré zahŕňajú ubytovanie, stravu a oblečenie, poskytované v materiálnej forme alebo ako finančné príspevky, alebo ako poukážky, alebo ako kombinácia týchto troch foriem, a denné dávky;

…

i) ‚pobytový tábor‘ je akékoľvek zariadenie, ktoré sa používa na kolektívne ubytovávanie žiadateľov;

….“

7 Článok 8 ods. 3 smernice 2013/33 s názvom „Zaistenie“ stanovuje:

„Žiadateľa možno zaistiť iba:

…

e) ak si to vyžaduje ochrana národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku;

….“

8 Článok 14 tejto smernice pod názvom „Školská dochádz[k]a a vzdelávanie maloletých osôb“ stanovuje:

„1. Členské štáty poskytujú maloletým deťom žiadateľov a žiadateľom, ktorí sú maloletými osobami, prístup k vzdelávaciemu systému za podobných podmienok ako svojim štátnym príslušníkom dovtedy, kým sa nevykoná rozhodnutie o ich vyhostení alebo o vyhostení ich rodičov. Takéto vzdelávanie sa môže poskytovať v pobytových táboroch.

Príslušný členský štát môže ustanoviť, že takýto prístup k vzdelávaciemu systému sa musí obmedziť na štátny vzdelávací systém.

Členské štáty nesmú odmietnuť stredoškolské vzdelávanie len z toho dôvodu, že maloletá osoba dosiahla plnoletosť.

2. Prístup k vzdelávaciemu systému sa nesmie odložiť o viac ako tri mesiace odo dňa podania žiadosti o medzinárodnú ochranu maloletou osobou alebo v jej mene.

V prípade potreby sa maloletým osobám poskytnú prípravné kurzy vrátane jazykových kurzov s cieľom uľahčiť ich prístup k vzdelávaciemu systému a účasť v ňom, ako sa stanovuje v odseku 1.

3. Ak prístup k vzdelávaciemu systému, ktorý je stanovený v odseku 1, nie je možný kvôli osobitnej situácii, v ktorej sa maloletá osoba nachádza, dotknutý členský štát ponúkne v súlade so svojim vnútroštátnym právom a praxou iné formy vzdelávania.“

9 Článok 17 uvedenej smernice, nazvaný „Všeobecné pravidlá o materiálnych podmienkach prijímania a zdravotnej starostlivosti“, v odsekoch 1 až 4 stanovuje:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby boli žiadateľom, keď podajú žiadosť o medzinárodnú ochranu, poskytnuté materiálne podmienky prijímania.

2. Členské štáty zabezpečia, aby materiálne podmienky prijímania poskytli žiadateľom primeranú životnú úroveň, ktorá im zaručí živobytie a ochráni ich fyzické a psychické zdravie [telesné a duševné zdravie – *neoficiálny preklad*].

Členské štáty zabezpečia, aby bola táto životná úroveň zabezpečená v prípade zraniteľných osôb nachádzajúcich sa v osobitnej situácii v súlade s článkom 21, ako aj v prípade zaistených osôb.

3. Členské štáty môžu zabezpečovať všetky alebo niektoré materiálne podmienky prijímania a zdravotnú starostlivosť pod podmienkou, že žiadatelia nemajú dostatok prostriedkov na zachovanie životnej úrovne primeranej ich zdravotnému stavu a na zabezpečenie živobytia.

4. Členské štáty môžu od žiadateľov požadovať, aby hradili alebo prispievali na náklady na materiálne podmienky prijímania a zdravotnú starostlivosť stanovené v tejto smernici podľa ustanovenia odseku 3, ak majú žiadatelia dostatok zdrojov, napríklad ak primeranú dobu pracujú.

Ak sa zistí, že žiadateľ mal dostatok prostriedkov na úhradu materiálnych podmienok prijímania a zdravotnej starostlivosti v čase, kedy mu boli tieto základné potreby hradené, členské štáty môžu požiadať žiadateľa o náhradu týchto nákladov.“

10 Článok 18 tej istej smernice má názov „Spôsoby poskytovania materiálnych podmienok prijímania“ a v odseku 1 stanovuje:

„Ak sa poskytuje ubytovanie, malo by mať jednu z uvedených podôb, alebo ich kombináciu:

a) priestory používané na účely ubytovania žiadateľov počas posudzovania žiadostí o medzinárodnú ochranu podaných na hranici alebo v tranzitnom priestore;

b) pobytové tábory, ktoré zabezpečujú primeranú životnú úroveň;

c) súkromné domy, byty, hotely alebo iné priestory prispôsobené na účely ubytovania žiadateľov.“

11 Článok 20 smernice 2013/33, ktorý je jediným ustanovením kapitoly III uvedenej smernice, je nazvaný „Obmedzenie alebo odňatie materiálnych podmienok prijímania“. Tento článok znie:

„1. Členské štáty môžu obmedziť alebo vo výnimočných a riadne odôvodnených prípadoch odňať materiálne podmienky prijímania, ak žiadateľ:

a) opustí miesto pobytu určené príslušným orgánom bez toho, aby ho o tom informoval, alebo bez povolenia, ak sa takéto povolenie vyžaduje, alebo

b) neplní ohlasovacie povinnosti alebo povinnosti poskytovať informácie alebo sa dostaviť na osobný pohovor týkajúci sa konania o azyle v primeranej lehote stanovenej vnútroštátnym právom, alebo

c) podal následnú žiadosť[,] ako je vymedzená v článku 2 písm. q) smernice [Európskeho parlamentu a Rady] 2013/32/EÚ [z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60)].

Vo vzťahu k prípadom uvedeným v písmenách a) a b), ak sa žiadateľ nájde alebo ak sa dobrovoľne prihlási príslušnému orgánu, na základe dôvodov jeho zmiznutia sa prijme náležite odôvodnené rozhodnutie o opätovnom začatí poskytovania niektorých alebo všetkých odňatých alebo obmedzených materiálnych podmienok prijímania.

2. Členské štáty tiež môžu obmedziť materiálne podmienky prijímania, ak dospejú k záveru, že žiadateľ bez náležitého odôvodnenia nepodal žiadosť o medzinárodnú ochranu po príchode do členského štátu ihneď, ako to bolo možné.

3. Členské štáty môžu obmedziť alebo odňať materiálne podmienky prijímania, ak žiadateľ zatajil finančné zdroje, a tým neodôvodnene využíval výhody materiálnych podmienok prijímania.

4. Členské štáty môžu určiť sankcie za závažné porušenia vnútorného poriadku pobytových táborov, ako aj za obzvlášť násilné správanie.

5. Rozhodnutia o obmedzení alebo odňatí materiálnych podmienok prijímania alebo o sankciách uvedených v odsekoch 1, 2, 3 a 4 tohto článku sa prijímajú na základe individuálneho posúdenia, objektívne a nestranne a musia obsahovať odôvodnenie. Rozhodnutia musia vychádzať z konkrétnej situácie dotknutej osoby, najmä v súvislosti s osobami, na ktoré sa vzťahuje článok 21, berúc do úvahy zásadu proporcionality. Členské štáty za každých okolností zabezpečia prístup k zdravotnej starostlivosti v súlade s článkom 19 a zabezpečia dôstojnú životnú úroveň všetkých žiadateľov.

6. Členské štáty zabezpečia, aby materiálne podmienky prijímania neboli odňaté alebo obmedzené pred prijatím rozhodnutia podľa odseku 5.“

12 Článok 21 smernice 2013/33 s názvom „Všeobecná zásada“ stanovuje, že členské štáty zohľadnia vo vnútroštátnom práve, ktorým sa preberá táto smernica, osobitnú situáciu zraniteľných osôb, najmä maloletých osôb a maloletých osôb bez sprievodu.

13 Článok 22 uvedenej smernice, nazvaný „Posúdenie osobitných potrieb zraniteľných osôb pri prijímaní“, v odseku 1 treťom pododseku a v odseku 3 uvádza:

„1 …

Členské štáty zabezpečia, aby podpora poskytovaná žiadateľom s osobitnými potrebami pri prijímaní v súlade s touto smernicou zohľadňovala ich osobitné potreby pri prijímaní počas celého trvania konania o azyle a ich situáciu budú zodpovedajúcim spôsobom monitorovať.

…

3. Za osoby s osobitnými potrebami pri prijímaní sa môžu považovať len zraniteľné osoby v súlade s článkom 21, ktoré tak môžu požívať výhody osobitnej podpory stanovenej v súlade s touto smernicou.“

14 Článok 23 smernice 2013/33, ktorý upravuje maloleté osoby, stanovuje:

„1. Pri vykonávaní ustanovení tejto smernice, ktoré sa týkajú maloletých osôb, musia mať členské štáty v prvom rade na zreteli najlepšie záujmy detí. …

2. Pri posudzovaní najlepších záujmov maloletej osoby členské štáty náležite zohľadnia najmä tieto faktory:

…

b) blaho a sociálny rozvoj maloletej osoby pri osobitnom zohľadnení jej osobnej situácie;

c) bezpečnosť a ochranu, najmä ak existuje riziko, že maloletá osoba mohla byť obeťou obchodovania s ľuďmi;

…“

15 Článok 24 tejto smernice, ktorý upravuje maloleté osoby bez sprievodu, v odseku 2 stanovuje:

„Maloleté osoby bez sprievodu, ktoré podajú žiadosť o medzinárodnú ochranu, sa od okamihu povolenia vstupu na územie členského štátu, v ktorom bola žiadosť o medzinárodnú ochranu podaná alebo je posudzovaná, až do okamihu, kedy sú povinné tento členský štát opustiť, umiestnia:

…

c) v pobytových táboroch, ktoré sú špeciálne vybavené na ubytovávanie maloletých osôb;

d) v inom ubytovacom zariadení vhodnom pre maloleté osoby.

…“

Smernica 2013/32

16 V článku 2 písm. q) smernice 2013/32 je „následná žiadosť“ definovaná ako ďalšia žiadosť o medzinárodnú ochranu podaná po prijatí konečného rozhodnutia o predchádzajúcej žiadosti, a to vrátane prípadov, keď žiadateľ svoju žiadosť výslovne vzal späť, a prípadov, keď rozhodujúci orgán po konkludentnom späťvzatí žiadosti túto žiadosť zamietol v súlade s článkom 28 ods. 1 tejto smernice.

Belgické právo

17 Loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (zákon o prijímaní žiadateľov o azyl a niektorých ďalších kategórií cudzincov) z 12. januára 2007 (*Moniteur belge* zo 7. mája 2007, s. 24027), v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej (ďalej len „zákon o prijímaní"), v článku 45 stanovoval:

„Prijímanej osobe možno v prípade závažného porušenia režimu a pravidiel fungovania prijímacieho zariadenia uložiť sankciu uvedenú v článku 19. Pri výbere sankcie sa zohľadní povaha a závažnosť porušenia, ako aj konkrétne okolnosti, za ktorých k nemu došlo.

Možno uložiť len tieto sankcie:

…

7. dočasné vylúčenie z poberania materiálnej pomoci v prijímacom zariadení, a to po dobu najviac jedného mesiaca.

Sankcie ukladá riaditeľ alebo zodpovedná osoba prijímacieho zariadenia. Sankciu uvedenú v bode 7 druhého odseku musí potvrdiť generálny riaditeľ [agentúry Fedasil] do troch pracovných dní od prijatia sankcie riaditeľom alebo zodpovednou osobou prijímacieho zariadenia. Ak v tejto lehote nedôjde k potvrdeniu sankcie dočasného vylúčenia, automaticky sa zruší.

Orgán, ktorý sankcie uložil, ich môže počas ich výkonu znížiť alebo zrušiť.

Rozhodnutie o uložení sankcie sa prijíma objektívne a nestranne a musí byť odôvodnené.

S výhradou sankcie uvedenej v bode 7 druhého odseku nemôže uloženie sankcie v žiadnom prípade viesť k úplnému zrušeniu materiálnej pomoci poskytovanej na základe tohto zákona, ani k obmedzeniu prístupu k zdravotnej starostlivosti. Sankcia uvedená v bode 7 druhého odseku má za následok, že dotknutá osoba nemôže využívať žiadne iné formy prijímania, s výnimkou prístupu k zdravotnej starostlivosti uvedenej v článkoch 24 a 25 [zákona o prijímaní].

Sankciu uvedenú v bode 7 druhého odseku možno uložiť len v prípade obzvlášť závažného porušenia vnútorného poriadku prijímacieho zariadenia, ktoré ohrozuje zamestnancov alebo iných obyvateľov prijímacieho zariadenia alebo predstavuje závažné riziko pre bezpečnosť alebo zachovanie verejného poriadku v prijímacom zariadení.

Osoba, ktorej hrozí dočasné vylúčenie, musí byť pred uložením tejto sankcie vypočutá.

…"

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

18 Pán Haqbin, afganský štátny príslušník, pricestoval do Belgicka ako maloletý bez sprievodu a 23. decembra 2015 podal žiadosť o medzinárodnú ochranu. Bol mu ustanovený opatrovník a postupne bol prijatý v prijímacích zariadeniach v obciach Sugny a Broechem. Dňa 18. apríla 2016 sa v poslednom uvedenom zariadení podieľal na násilnostiach medzi jeho obyvateľmi rôzneho etnického pôvodu. Musela zakročiť polícia, aby ukončila tieto násilnosti a zadržala pána Haqbina z dôvodu, že bol jedným z podnecovateľov týchto násilností. Pán Haqbin bol na nasledujúci deň prepustený na slobodu.

19 Rozhodnutím riaditeľa prijímacieho centra v Broecheme z 19. apríla 2016, potvrdeného rozhodnutím generálneho riaditeľa agentúry Fedasil z 21. apríla 2016, bol pán Haqbin v súlade s článkom 45 druhým odsekom bodom 7 zákona o prijímaní vylúčený z poberania materiálnej pomoci v prijímacom zariadení na dobu pätnástich dní.

20 Podľa jeho vlastných vyhlásení a vyhlásení jeho opatrovníka strávil pán Haqbin noci od 19. do 21. apríla a od 24. apríla do 1. mája 2016 v parku v Bruseli a ďalšie noci u priateľov a známych.

21 Dňa 25. apríla 2016 podal opatrovník pána Haqbina na Arbeidsrechtbank te Antwerpen (Pracovný súd Antverpy, Belgicko) návrh na prerušenie opatrenia o vylúčení, ktoré bolo voči nemu uložené rozhodnutiami uvedenými v bode 19 tohto rozsudku. Tento návrh bol zamietnutý z dôvodu chýbajúcej mimoriadnej naliehavosti, keďže pán Haqbin nevedel preukázať, že sa nachádzal v situácii bez ubytovania.

22 Od 4. mája 2016 bol pán Haqbin pridelený do iného prijímacieho zariadenia.

23 Opatrovník pána Haqbina podal žalobu na Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brussel (Holandskojazyčný pracovný súd Brusel, Belgicko), ktorou sa domáhal zrušenia rozhodnutí z 19. a 21. apríla 2016 a náhrady spôsobenej škody. Rozsudkom tohto súdu z 21. februára 2017 bola táto žaloba zamietnutá ako nedôvodná.

24 Dňa 27. marca 2017 podal opatrovník pána Haqbina proti tomuto rozsudku odvolanie na vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, Arbeidshof te Brussel (Pracovný súd Brusel, Belgicko). Dňa 11. decembra 2017 pán Haqbin, ktorý dosiahol plnoletosť, pokračoval v konaní vo svojom mene.

25 Vnútroštátny súd sa domnieva, že článok 20 smernice 2013/33 vyvoláva výkladový problém. Uvádza, že kontaktný výbor, ktorý bol zriadený v rámci Komisie na pomoc členským štátom pri preberaní smernice 2013/33, na stretnutí 12. septembra 2013 uviedol, že podľa jeho názoru článok 20 ods. 4 tejto smernice upravuje iné druhy sankcií, než sú opatrenia zahŕňajúce obmedzenie alebo odňatie materiálnych podmienok prijímania. Podľa názoru tohto výboru uvedený výklad vyplýva z taxatívnej povahy dôvodov stanovených v článku 20 ods. 1 až 3 uvedenej smernice, ktoré odôvodňujú obmedzenie alebo odňatie materiálnych podmienok prijímania. Raad van State (Štátna rada, Belgicko) v stanovisku, ktoré vydala v rámci prípravných prác k zákonu zo 6. júla 2016, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o prijímaní (*Moniteur belge* z 5. augusta 2016, s. 47647) a ktorý bol prijatý na účely čiastočného prebrania smernice 2013/33, však konštatovala, že takýto výklad článku 20 smernice 2013/33 nie je jediný možný vzhľadom na znenie a formuláciu odsekov 4 až 6 tohto článku.

26 Podľa vnútroštátneho súdu je odpoveď na otázku týkajúcu sa výkladu uvedenú v predchádzajúcom bode relevantná pre vyriešenie sporu, o ktorom rozhoduje, pretože ak by sa článok 20 smernice 2013/33 mal vykladať v tom zmysle, že vylúčenie z využívania materiálnych podmienok prijímania je možné len v prípadoch uvedených v odsekoch 1 až 3 tohto článku a že nie je možné v rámci sankčného opatrenia prijatého podľa odseku 4 tohto istého článku, táto okolnosť by stačila na to, aby rozhodol, že rozhodnutia z 19. a 21. apríla 2016 sú nezákonné a Fedasil sa dopustila pochybenia, keď uložila sankciu, ktorá je v rozpore so zákonom.

27 Vnútroštátny súd sa navyše domnieva, že konkrétne uplatnenie povinnosti zabezpečiť dôstojnú životnú úroveň všetkým žiadateľom, ktorú členským štátom ukladá článok 20 ods. 5 a 6 smernice 2013/33, vyvoláva tiež otázky. V tejto súvislosti predovšetkým uvádza, že z prípravných prác k zákonu zo 6. júla 2016, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o prijímaní, uvedených v bode 25 tohto rozsudku, a predovšetkým z dôvodovej správy k návrhu zákona, vyplýva, že podľa príslušných ministrov možno cieľ smernice 2013/33 dosiahnuť na základe možnosti, ktorou disponujú žiadatelia, ktorí boli dočasne alebo natrvalo vylúčení z využívania materiálnych podmienok prijímania, obrátiť sa na súkromné zariadenie pre bezdomovcov, ktorých zoznam im je sprístupnený.

28 Podľa vnútroštátneho súdu vzniká otázka, či na účely zaručenia dôstojnej životnej úrovne žiadateľov musí verejný orgán poverený ich prijatím, prijať potrebné opatrenia, aby zabezpečil, že žiadateľ o azyl, ktorý bol vylúčený z využívania materiálnych podmienok prijímania na základe uloženej sankcie, má pritom zaručenú dôstojnú životnú úroveň, alebo či sa môže obmedziť na pomoc súkromných organizácií a zasiahnuť len vtedy, ak tieto organizácie nie sú dotknutej osobe schopné zabezpečiť takúto životnú úroveň.

29 Napokon, ak by sa malo konštatovať, že sankcie uvedené v článku 20 ods. 4 smernice 2013/33 možno uložiť vo forme vylúčenia z využívania materiálnych podmienok prijímania, vnútroštátny súd si kladie otázku, či takéto sankcie môžu byť uložené maloletej osobe, a to najmä maloletej osobe bez sprievodu.

30 Za týchto podmienok Arbeidshof te Brussel (Pracovný súd Brusel) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 20 ods. 1 až 3 smernice [2013/33] vykladať v tom zmysle, že vyčerpávajúcim spôsobom stanovuje prípady, v ktorých materiálne podmienky prijímania možno obmedziť alebo odňať? Alebo z článku 20 ods. 4 a 5 [tejto smernice] vyplýva, že právo na materiálne podmienky prijímania môže byť tiež odňaté vo forme sankcie za závažné porušenie vnútorného poriadku pobytových táborov a za obzvlášť násilné správanie?

2. Má sa článok 20 ods. 5 a 6 [uvedenej smernice] vykladať v tom zmysle, že členské štáty musia pred prijatím sankcií alebo rozhodnutia o obmedzení alebo odňatí materiálnych podmienok prijímania a v rámci týchto rozhodnutí prijať nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie práva na dôstojnú životnú úroveň počas doby vylúčenia? Alebo možno vyhovieť týmto ustanoveniam tým, že po vydaní rozhodnutia o obmedzení alebo odňatí materiálnych podmienok prijímania sa overí, či osoba, o ktorej sa rozhoduje, má zabezpečenú dôstojnú životnú úroveň, a prípadne sa v tomto čase prijmú nápravné opatrenia?

3. Má sa článok 20 ods. 4, 5 a 6 [tej istej smernice] v spojení s [jej článkami] 14, 21 až 24… a článkami 1, 3, 4 a 24 Charty základných práv vykladať v tom zmysle, že je možné voči maloletej osobe, a osobitne voči maloletej osobe bez sprievodu, uložiť opatrenie alebo sankciu spočívajúcu v dočasnom (alebo trvalom) odňatí práva na materiálne podmienky prijímania?“

O prejudiciálnych otázkach

31 Svojimi otázkami, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 20 ods. 4 smernice 2013/33 vykladať v tom zmysle, že členský štát môže v rámci sankcií, ktoré možno uložiť žiadateľovi v prípade závažného porušenia vnútorného poriadku pobytových táborov, ako aj v prípade obzvlášť násilného správania, stanoviť sankciu spočívajúcu v odňatí alebo obmedzení materiálnych podmienok prijímania v zmysle článku 2 písm. f) a g) tejto smernice, a v prípade kladnej odpovede, za akých podmienok môže byť takáto sankcia uložená, ak sa týka najmä maloletej osoby a osobitne maloletej osoby bez sprievodu v zmysle toho istého článku písmen d) a e).

32 V tejto súvislosti treba uviesť, ako vyplýva z definícií uvedených v článku 2 písm. f) a g) smernice 2013/33, že výraz „materiálne podmienky prijímania“ označuje celý súbor opatrení prijatých členskými štátmi v súlade s touto smernicou v prospech žiadateľov, ktoré zahŕňajú ubytovanie, stravu a oblečenie, poskytované v materiálnej forme alebo ako finančné príspevky, alebo ako poukážky, alebo ako kombinácia týchto troch foriem, ako aj denné dávky.

33 Podľa článku 17 ods. 1 a 2 smernice 2013/33 sú členské štáty povinné zabezpečiť, aby žiadatelia mali prístup k materiálnym podmienkam prijímania, keď podajú žiadosť o medzinárodnú ochranu, a aby opatrenia prijaté na tieto účely zabezpečovali žiadateľom primeranú životnú úroveň, ktorá im zaručí živobytie a ochráni ich telesné a duševné zdravie.

34 V prípade „zraniteľných osôb“ v zmysle článku 21 tejto smernice, medzi ktoré patria maloleté osoby bez sprievodu, ako je pán Haqbin v čase, keď mu bola uložená sankcia, o ktorú ide vo veci samej, článok 17 ods. 2 druhý pododsek uvedenej smernice stanovuje, že členské štáty sú povinné zabezpečiť, aby im takáto životná úroveň bola „zabezpečená“.

35 Povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby žiadatelia mali prístup k materiálnym podmienkam prijímania, však nie je absolútna. Normotvorca Únie totiž v článku 20 smernice 2013/33, nachádzajúcom sa v jej kapitole III, pričom obe ustanovenia majú názov „Obmedzenie alebo odňatie materiálnych podmienok prijímania“, stanovil okolnosti, za ktorých môže byť poskytovanie týchto podmienok obmedzené alebo odňaté.

36 Ako uvádza vnútroštátny súd, prvé tri odseky tohto článku výslovne odkazujú na „materiálne podmienky prijímania“.

37 V tejto súvislosti článok 20 ods. 1 tejto smernice stanovuje, že členské štáty môžu obmedziť alebo vo výnimočných a riadne odôvodnených prípadoch odňať materiálne podmienky prijímania, ak žiadateľ bez povolenia alebo bez toho, aby o tom informoval, opustí miesto pobytu, ktoré mu bolo určené príslušným orgánom dotknutého členského štátu, neplní si ohlasovacie povinnosti alebo neposkytne informácie alebo sa nedostaví na osobný pohovor týkajúci sa konania o azyle alebo podal „následnú žiadosť“ v zmysle článku 2 písm. q) smernice 2013/32.

38 Článok 20 ods. 2 smernice 2013/33 stanovuje, že materiálne podmienky prijímania možno obmedziť, ak sa potvrdí, že žiadateľ bez náležitého odôvodnenia nepodal žiadosť o medzinárodnú ochranu ihneď po príchode do členského štátu.

39 Okrem toho podľa článku 20 ods. 3 smernice 2013/33 členské štáty môžu obmedziť alebo odňať materiálne podmienky prijímania, ak žiadateľ zamlčal svoje finančné zdroje, a tým neodôvodnene využíval výhody týchto podmienok.

40 Článok 20 ods. 4 smernice 2013/33 stanovuje, že členské štáty môžu určiť „sankcie“ uplatniteľné v prípadne závažného porušenia vnútorného poriadku pobytových táborov, ako aj v prípade obzvlášť násilného správania.

41 Vzhľadom na to, že smernica 2013/33 neobsahuje definíciu pojmu „sankcia“, ktorá je uvedená najmä v jej článku 20 ods. 4, a neexistuje ani spresnenie, pokiaľ ide o povahu sankcií, ktoré možno uložiť žiadateľovi na základe tohto ustanovenia, členské štáty disponujú pri určení týchto sankcií mierou voľnej úvahy.

42 Keďže znenie článku 20 ods. 4 smernice 2013/33 samo osebe neumožňuje odpovedať na otázky položené vnútroštátnym súdom, tak ako boli preformulované v bode 31 tohto rozsudku, na účely výkladu tohto ustanovenia treba zohľadniť jeho kontext, všeobecnú štruktúru a účel tejto smernice (pozri analogicky rozsudok zo 16. júla 2015, ČEZ Razpredelenie Bălgarija, C-83/14, EU:C:2015:480, bod 55 a citovanú judikatúru).

43 Pokiaľ ide konkrétne o otázku, či sa „sankcia“ v zmysle článku 20 ods. 4 smernice 2013/33 môže vzťahovať na „materiálne podmienky prijímania“, treba uviesť na jednej strane, že opatrenie, ktoré spočíva v obmedzení alebo odňatí materiálnych podmienok prijímania žalobcovi z dôvodu porušenia vnútorného poriadku pobytových táborov alebo obzvlášť násilného správania, predstavuje vzhľadom na jeho účel a nepriaznivé dôsledky pre tohto žiadateľa „sankciu“ vo všeobecnom zmysle slova a na druhej strane, že toto ustanovenie sa nachádza v kapitole III tejto smernice upravujúcej obmedzenie a odňatie takýchto podmienok. Z toho vyplýva, že sankcie uvedené v tomto ustanovení sa v zásade môžu týkať materiálnych podmienok prijímania.

44 Je pravda, že možnosť členských štátov obmedziť alebo odňať podľa okolností materiálne podmienky prijímania je výslovne stanovená iba v článku 20 ods. 1 až 3 smernice 2013/33, ktoré ako vyplýva z odôvodnenia 25 tejto smernice, sa týkajú najmä prípadov, ktoré sa vyznačujú rizikom zneužitia systému prijímania zavedeného uvedenou smernicou žiadateľmi. Odsek 4 tohto článku však výslovne nevylučuje, že by sa sankcia nemohla týkať materiálnych podmienok prijímania. Okrem toho, ako uviedla Komisia, aj keď členské štáty majú možnosť prijať opatrenia týkajúce sa týchto podmienok, aby sa chránili pred rizikom zneužitia systému prijímania, musia mať takisto túto možnosť v prípade závažného porušenia vnútorného poriadku pobytových táborov alebo obzvlášť násilného správania, keďže takéto konania môžu narušiť verejný poriadok, ako aj ohroziť bezpečnosť osôb a majetku.

45 Na základe toho treba uviesť, že v súlade s článkom 20 ods. 5 smernice 2013/33 musí byť akákoľvek sankcia v zmysle odseku 4 tohto článku objektívna, nestranná, odôvodnená a primeraná k osobitnej situácii žiadateľa a za každých okolností musí chrániť jeho prístup k zdravotnej starostlivosti, ako aj jeho dôstojnú životnú úroveň.

46 Pokiaľ ide konkrétnejšie o požiadavku týkajúcu sa zachovania dôstojnej životnej úrovne, z odôvodnenia 35 smernice 2013/33 vyplýva, že cieľom tejto smernice je zabezpečiť úplné rešpektovanie ľudskej dôstojnosti a podporovať najmä uplatňovanie článku 1 Charty základných práv a má sa zodpovedajúcim spôsobom vykonávať. V tejto súvislosti rešpektovanie ľudskej dôstojnosti v zmysle tohto článku vyžaduje, aby sa dotknutá osoba neocitla v situácii ťažkej materiálnej deprivácie, ktorá by jej neumožňovala uspokojiť jej najzákladnejšie potreby, ako sú ubytovanie, strava, oblečenie a umývanie sa, a poškodzovala by jej telesné alebo duševné zdravie alebo by ju uviedla do stavu poníženia nezlučiteľného s touto dôstojnosťou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. marca 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, bod 92 a citovanú judikatúru).

47 Uloženie sankcie, ktorá by iba na základe dôvodu uvedeného v článku 20 ods. 4 smernice 2013/33 spočívala v odňatí, i keď len dočasnom, materiálnych podmienok prijímania alebo materiálnych podmienok prijímania týkajúcich sa ubytovania, stravy alebo oblečenia, by pritom bolo nezlučiteľné s povinnosťou zabezpečiť žiadateľovi dôstojnú životnú úroveň vyplývajúcou z článku 20 ods. 5 tretej vety tejto smernice, pretože by ho táto sankcia zbavila možnosti uspokojiť svoje najzákladnejšie potreby, ako sú spresnené v predchádzajúcom bode.

48 Takáto sankcia by navyše viedla k porušeniu požiadavky proporcionality zakotvenej v článku 20 ods. 5 druhej vete smernice 2013/33, pretože aj prísnejšie sankcie, ktorých cieľom je zamedziť v trestných veciach porušeniam alebo správaniam uvedeným v článku 20 ods. 4 tejto smernice, nemôžu žiadateľa zbaviť možnosti, aby uspokojil svoje najzákladnejšie potreby.

49 Túto úvahu nespochybňuje skutočnosť, na ktorú poukázal vnútroštátny súd, že žiadateľovi, ktorý bol na základe sankcie vylúčený z pobytového tábora v Belgicku, môže byť v okamihu uloženia tejto sankcie odovzdaný zoznam súkromných zariadení pre bezdomovcov, ktoré by ho mohli prijať. Príslušné orgány členského štátu totiž nemôžu žiadateľovi vylúčenému z pobytového tábora po tom, čo mu bola uložená sankcia, len odovzdať zoznam prijímacích zariadení, na ktoré by sa mohol obrátiť, aby tam mohol využívať materiálne podmienky prijímania rovnocenné podmienkam, ktoré mu boli odňaté.

50 Naproti tomu na jednej strane povinnosť zabezpečiť dôstojnú životnú úroveň stanovená v článku 20 ods. 5 smernice 2013/33 znamená pre členské štáty, a to aj z dôvodu, že je použité sloveso „zabezpečiť“, že musia trvale a bez prerušenia zabezpečiť takúto životnú úroveň. Na druhej strane poskytovanie materiálnych podmienok prijímania, ktoré samy osebe môžu zabezpečiť takúto životnú úroveň, musia zabezpečiť orgány členských štátov na základe právnej úpravy a na svoju vlastnú zodpovednosť, a to aj vtedy, keď sa obrátia na súkromné fyzické alebo právnické osoby, aby si v rámci ich pôsobnosti splnili túto povinnosť.

51 Pokiaľ ide o sankciu, ktorá by iba na základe dôvodu uvedeného v článku 20 ods. 4 smernice 2013/33 spočívala v obmedzení materiálnych podmienok prijímania, vrátane odňatia alebo obmedzenia denných dávok, príslušným orgánom prislúcha, aby za každých okolností zabezpečili, že v súlade s článkom 20 ods. 5 tejto smernice je takáto sankcia vzhľadom na osobitnú situáciu žiadateľa, ako aj na všetky okolnosti danej veci v súlade so zásadou proporcionality a nie je proti dôstojnosti tohto žiadateľa.

52 Treba ešte spresniť, že členské štáty môžu v prípadoch uvedených v článku 20 ods. 4 smernice 2013/33 v závislosti od okolností daného prípadu a pod podmienkou, že budú dodržané požiadavky stanovené v článku 20 ods. 5 tejto smernice, uložiť sankcie, ktoré svojím účinkom nezbavujú žiadateľa možnosti využívať materiálne podmienky prijímania, ako je jeho ponechanie v samostatnej časti pobytového tábora so zákazom stretávania sa s niektorými obyvateľmi tábora alebo jeho presun do iného pobytového tábora v zmysle článku 18 ods. 1 písm. c) uvedenej smernice. Takisto článok 20 ods. 4 a 5 smernice 2013/33 nebráni zaisteniu žiadateľa na základe článku 8 ods. 3 písm. e) tejto smernice, pokiaľ sú splnené podmienky stanovené v článkoch 8 až 11 uvedenej smernice.

53 Napokon treba spresniť, že ak je žiadateľ, ako je to vo veci samej, maloletá osoba bez sprievodu, to znamená zraniteľná osoba v zmysle článku 21 smernice 2013/33, orgány členských štátov musia pri prijímaní sankcií podľa článku 20 ods. 4 tejto smernice, ako vyplýva z článku 20 ods. 5 druhej vety uvedenej smernice, zohľadniť konkrétnu situáciu maloletej osoby, ako aj zásadu proporcionality.

54 Okrem toho z článku 23 ods. 1 smernice 2013/33 vyplýva, že pri preberaní ustanovení tejto smernice týkajúcich sa maloletých osôb musia členské štáty v prvom rade prihliadať na najlepšie záujmy dieťaťa. Podľa článku 23 ods. 2 členské štáty pri posudzovaní tohto najlepšieho záujmu musia náležite zohľadniť najmä také faktory, ako sú blaho a sociálny rozvoj maloletej osoby, pričom sa osobitná pozornosť musí venovať jej osobnej situácii, ako aj faktory jej bezpečnosti a ochrany. Odôvodnenie 35 uvedenej smernice tiež zdôrazňuje, že jej cieľom je podporovať uplatňovanie článku 24 Charty základných práv a že sa má zodpovedajúcim spôsobom vykonávať.

55 Za týchto okolností s výnimkou všeobecných úvah uvedených v bodoch 47 až 52 tohto rozsudku sa musí pri prijímaní sankcie na základe článku 20 ods. 4 smernice 2013/33 v spojení s odsekom 5 tohto článku za každých okolností venovať osobitná pozornosť situácii maloletej osoby. Tieto dve ustanovenia navyše nebránia tomu, že sa orgány členského štátu rozhodnú zveriť dotknutú maloletú osobu službám alebo súdnym orgánom povereným ochranou mládeže.

56 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na položené otázky odpovedať tak, že článok 20 ods. 4 a 5 smernice 2013/33 v spojení s článkom 1 Charty základných práv sa má vykladať v tom zmysle, že členský štát nemôže stanoviť v rámci sankcií, ktoré možno uložiť žiadateľovi v prípade závažného porušenia vnútorného poriadku pobytových táborov, ako aj v prípade obzvlášť násilného správania sankciu spočívajúcu v odňatí, i keď len dočasnom, materiálnych podmienok prijímania v zmysle článku 2 písm. f) a g) tejto smernice, ktoré sa týkajú ubytovania, stravy alebo oblečenia, pretože táto sankcia by tohto žiadateľa zbavila možnosti uspokojiť svoje najzákladnejšie potreby. Uloženie iných sankcií podľa uvedeného článku 20 ods. 4 musí byť za každých okolností v súlade s požiadavkami stanovenými v odseku 5 tohto článku, a to najmä s požiadavkami, ktoré sa týkajú dodržiavania zásady proporcionality a zachovania ľudskej dôstojnosti. Pokiaľ ide o maloletú osobu bez sprievodu, tieto sankcie musia byť najmä s prihliadnutím na článok 24 Charty základných práv prijaté osobitne so zreteľom na najlepší záujem dieťaťa.

O trovách

57 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

Článok 20 ods. 4 a 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, v spojení s článkom 1 Charty základných práv Európskej únie sa má vykladať v tom zmysle, že členský štát nemôže stanoviť v rámci sankcií, ktoré možno uložiť žiadateľovi v prípade závažného porušenia vnútorného poriadku pobytových táborov, ako aj v prípade obzvlášť násilného správania, sankciu spočívajúcu v odňatí, i keď len dočasnom, materiálnych podmienok prijímania v zmysle článku 2 písm. f) a g) tejto smernice, ktoré sa týkajú ubytovania, stravy alebo oblečenia, pretože táto sankcia by tohto žiadateľa zbavila možnosti uspokojiť svoje najzákladnejšie potreby. Uloženie iných sankcií podľa uvedeného článku 20 ods. 4 musí byť za každých okolností v súlade s požiadavkami stanovenými v odseku 5 tohto článku, a to najmä s požiadavkami, ktoré sa týkajú dodržiavania zásady proporcionality a zachovania ľudskej dôstojnosti. Pokiaľ ide o maloletú osobu bez sprievodu, tieto sankcie musia byť najmä s prihliadnutím na článok 24 Charty základných práv prijaté osobitne so zreteľom na najlepší záujem dieťaťa.

Podpisy